

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 23 septembre 2015 à 9 h 30
« Audition de M^{me} Yannick Moreau, présidente du CSR
Travail et retraite : le point sur quelques dispositifs »

Document N° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Travail et retraite : le point sur quelques dispositifs

La séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 23 septembre 2015 sera notamment consacrée à l'audition de Madame Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites (CSR), concernant l'avis que ce comité a rendu le 13 juillet dernier dans le cadre de la procédure de pilotage du système de retraite instaurée par la loi du 20 janvier 2014 (**document n° 2**).

Le COR a également souhaité que cette séance soit l'occasion de faire un point sur quelques dispositifs relevant des politiques d'emploi et de retraite.

Comme l'écrivent Pierre-Yves Verkindt et Elizabeth Graujeman pour présenter les dernières réformes des retraites en France : « *Depuis la réforme de 2003, la question des retraites comporte désormais de la façon la plus explicite, deux volets indissociables : le premier est celui de l'emploi des seniors qu'il s'agisse du maintien ou du retour à l'emploi. Le second est celui de la recherche de l'équilibre financier de l'assurance vieillesse et des régimes de retraite complémentaires. La pénibilité des emplois occupés par le salarié pendant sa carrière devrait occuper dès lors et naturellement une place centrale dans l'approche moderne de la retraite.*¹ ».

C'est pourquoi il a paru intéressant de détailler les évolutions récentes de plusieurs dispositifs participant des politiques d'emploi et de retraite, créés ou modifiés par la loi du 20 janvier 2014 et entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2015 : le cumul emploi-retraite, la retraite progressive et le compte personnel de prévention de la pénibilité. Il s'agit avant tout, pour ces dispositifs, de préciser les nouvelles dispositions et les principales évolutions qui les ont précédées. Des analyses complémentaires, notamment sur la question des transitions entre l'emploi et la retraite, pourront être conduites lors d'une séance ultérieure du Conseil, qui serait également l'occasion d'examiner plus avant la littérature, désormais riche, sur les pratiques des assurés en matière de cumul emploi-retraite, et notamment les disparités et les particularités selon les différents régimes d'affiliation².

Ces dispositifs ont été inscrits dans une loi de réforme des retraites, mais ils relèvent également, voire davantage pour la pénibilité, de l'organisation du travail et de la politique de l'emploi. Cette dualité d'objectifs (encourager la prolongation d'activité et préserver l'équilibre financier du système) et de contextes de politique publique en fait des objets particulièrement intéressants, tant ils se situent dans la conciliation de visées qui peuvent paraître contradictoires : compenser mais aussi prévenir la pénibilité, activer les politiques

¹ Pierre-Yves Verkindt et Elizabeth Graujeman, *Réforme(s) des retraites et emploi des seniors. Le nouveau droit de la retraite après les réformes de 2010 et 2012*, Éditions Liaisons, 2012, p. 11.

² C. Bac, C. Gaudemer, « Actif au RSI et retraité au régime général », *Zoom sur...*, n° 41, RSI, 2010 ; C. Bac, C. Gaudemer, « Actif au RSI et retraité au Régime général - évolution de cette situation de cumul entre 2008 et 2010 », *Zoom sur...*, n° 64, RSI, 2012 ; C. Bac, I. Bridenne, A. Dardier, P. Micallef, « Éclairage sur la reprise d'activité des retraités des fonctions publiques territoriale et hospitalière », *Questions Retraite & Solidarité – Les études*, Juillet 2015, n°12 ; C. Bac, I. Bridenne, A. Dardier, « Les salariés du régime général retraités de la fonction publique hospitalière ou territoriale : une seconde carrière après la retraite », *Cadr'@ge*, CNAV, 2015, n° 29 ; Bilan annuel RSI, « Le cumul emploi retraite au RSI, un an et demi après sa libéralisation », n° 52 - novembre 2010 ; I. Bridenne, C. Mette, « Le cumul emploi retraite : les retraités du régime général "actifs" », *Cadr'@ge*, 2010, n°12 ; I. Bridenne, C. Mette, « Le cumul emploi-retraite des salariés : constats et enjeux. », *Revue française des affaires sociales*, 4/2012 (n° 4), p. 136-159 ; Dardier A., Gaudemer C., « Actif au RSI et retraité au régime général à fin 2012 », *Zoom sur*, n° 82, RSI, 2014.

d'emploi des seniors mais aménager les fins de carrières pour limiter l'usure des travailleurs, favoriser la liberté de travailler mais conserver à la pension son rôle d'assurance vieillesse.

Dès 2003, Jean-Marc Boulanger, dans un rapport remis au Conseil d'orientation des retraites, posait deux questions qui « *doivent être posées et obtenir réponse : faut-il encourager ou restreindre le cumul d'un emploi et d'une retraite ? Le passage progressif de la pleine activité à la pleine retraite constitue-t-il un modèle qui doit être généralisé ou, du moins, largement étendu ?* »³. Il visait notamment deux formes de « cumuls » :

- la retraite progressive, qui permet de liquider provisoirement sa retraite – et ainsi de percevoir une fraction de pension tout en conservant un revenu réduit – et constitue une modalité d'aménagement de la fin de carrière ;
- le cumul emploi-retraite qui permet, une fois sa retraite liquidée, et sous conditions, de cumuler pension de retraite et revenus du travail, et qui apparaît plutôt comme la facilitation d'une reprise d'activité.

La libéralisation du cumul emploi-retraite, en 2009, ou l'instauration de la liquidation provisoire pour la retraite progressive, en 2003, témoignent d'une volonté de favoriser les deux dispositifs, que ne démentent pas les évolutions réglementaires intervenues depuis.

Les **documents n° 3 et n° 5** présentent les évolutions, notamment celles qui ont fait suite à la loi du 20 janvier 2014, respectivement du cumul emploi-retraite et de la retraite progressive. Deux constats s'imposent en particulier. D'une part, avec l'abaissement de l'âge d'entrée dans le dispositif de retraite progressive, désormais inférieur à l'âge légal d'ouverture des droits, le législateur n'encourage pas simplement le dispositif, mais en modifie pour une part la visée, en créant un dispositif de pré-retraite partielle, dès lors que l'âge minimal légal de droit commun passe à 62 ans. D'autre part, concernant le cumul emploi-retraite, le législateur a maintenu la distinction entre cumul libéralisé et cumul plafonné et, surtout, a généralisé la condition de cessation d'activité avant la perception de toute pension et le fait qu'une fois une pension liquidée, l'assuré n'acquiert plus de nouveaux droits à retraite dans aucun régime – contrairement à la situation antérieure pour les cumuls inter-régimes.

En complément du document n° 3 sur le dispositif de cumul emploi-retraite, il est utile de présenter quelques données statistiques sur les assurés qui en bénéficient (**documents n° 4 et n° 4 bis**) et de se référer aux travaux antérieurs du Conseil sur le sujet, en particulier ceux des séances du 14 février 2006 (voir ci-après), du 26 janvier 2011, avec une analyse en comparaison internationale⁴, et du 21 novembre 2012.

La question de la concurrence éventuelle des différents dispositifs de retraite permettant une prolongation d'activité, en l'occurrence ici à temps partiel, peut en particulier se poser. Déjà en 2006, lorsque le Premier ministre avait saisi le Conseil sur différentes options envisageables pour renforcer le dispositif de la surcote, il précisait dans sa lettre de saisine : « *il serait, par ailleurs, souhaitable de veiller à la bonne articulation de la surcote avec la*

³ J.M. Boulanger, *Cumul emploi retraite*, Rapport remis au COR, 6 mars 2003, p. 41.

⁴ Voir le document n° 11 de cette séance. Le cumul entre la pension et des revenus d'activité est possible dans tous les pays habituellement examinés par le Conseil. Dans les pays n'appliquant pas de décote, le cumul est totalement libre, sauf en Espagne et en Belgique. Dans les autres pays, le cumul est soumis à des conditions, le plus souvent de limite de revenus, entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote, et est totalement libre au-delà. Les conditions de versement de cotisations et d'évolution des droits à la retraite liées au cumul diffèrent en revanche selon les pays : ni cotisations, ni droits supplémentaires (Canada, Japon après 70 ans) ; cotisations et droits supplémentaires (Espagne, Etats-Unis, Suède) ; cotisations mais pas de droits supplémentaires (Allemagne, Belgique, France, Italie, Japon entre 60 et 69 ans, Pays-Bas et Royaume-Uni)

retraite progressive et le cumul emploi-retraite en tenant compte des évolutions envisagées »⁵. Sans approfondir la question, et en se limitant à une analyse purement financière, le **document n° 5 bis** présente une comparaison pour plusieurs cas types des montants de pension versés dans le cadre de la retraite progressive, du cumul emploi-retraite et de la prolongation d'activité (y compris la surcote), à la suite des dernières évolutions de ces dispositifs.

Le **document n° 6** du dossier propose un point d'information sur le compte personnel de prévention de la pénibilité. S'il est vrai que « *même traitée dans des textes portant sur les retraites, la pénibilité est et demeure d'abord une problématique liée au travail et à l'exercice d'une activité professionnelle* »⁶, il a paru intéressant de revenir sur cette question, afin de faire le bilan des évolutions de ce dispositif qui se met progressivement en place et de mettre en parallèle les choix faits en matière de cumul emploi-retraite et de retraite progressive et les droits sociaux que permet d'acquérir le compte personnel, notamment l'aménagement du temps de travail ou la majoration de durée d'assurance et le départ anticipé à la retraite. Compte tenu de la date d'entrée en vigueur du dispositif et d'attribution des premiers points au titre du compte, il faudra attendre la fin de l'année prochaine pour disposer des premières données statistiques fiables.

⁵ Voir le dossier de l'avis rendu par le COR du 14 février 2006.

⁶ F. Héas, « La pénibilité, un enjeu de santé au croisement du travail et de la retraite », *Droit social*, juillet-août 2014, p. 598